

Crise alimentaire au Bénin: Analyse, en termes de prix, de l'efficacité des mesures de politiques adoptées par l'Etat

OLOUKOÏ Laurent et ADEGBOLA Y. Patrice

Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB)

Programme Analyse de la Politique Agricole (PAPA)

Email: oloukoi_laurent@yahoo.fr

Résumé

Ce papier utilise le «modèle 123» pour analyser l'efficacité des mesures de politiques adoptées par l'Etat béninois en réponse à la récente crise alimentaire. L'étude conclut que l'analyse de l'efficacité des différentes politiques doit tenir compte des objectifs de départ visés par l'Etat. Si par exemple l'Etat, en mettant en œuvre la politique de subvention du riz, visait l'amélioration du bien être des consommateurs, l'on retiendra que cette politique est efficace, du moins à court terme. Cependant, si cette politique visait à encourager les producteurs à continuer l'activité de production du riz, la politique devient alors inefficace. En effet, la subvention, en incitant à la hausse l'offre nationale en riz, entraîne la baisse des prix de vente et par conséquent poussent les producteurs locaux à délaisser la production rizicole locale.

Introduction

Le Bénin, à l'instar d'autres pays du monde est affecté depuis 2007 par une crise des prix des produits alimentaires sans précédent. Les prix des aliments de base ont augmenté rapidement sur les marchés nationaux. Selon un Rapport d'évaluation du PAM¹ (2008), sur le

¹ Programme Alimentaire Mondial

marché Dantokpa, «le prix du maïs, le principal aliment de base produit et consommé dans le pays, a enregistré une

flambée de 220% de 300 US\$ à 950 US\$ la tonne au cours des douze derniers mois (+197% en termes réels)». Or, la production annuelle de maïs dans le pays correspond à 80% de la production totale céréalière et sa consommation représente 70% du panier alimentaire de base pour les céréales. Puisque, selon ce même rapport, les marchés du Bénin sont intégrés (la durée de l'intégration n'étend pas étudiée), l'on peut soupçonner la même tendance des autres marchés du Bénin même si le processus d'intégration est long (Adégbidi et al, 2003). Dans les zones où la production de maïs est déficitaire et où l'accès au marché par les ménages les plus vulnérables est difficile, souvent la population locale consomme du mil, du riz, du niébé ou du sorgho en substitution du maïs dans le panier alimentaire. Ceci a alors engendré la hausse du prix de ces produits (hausse de 20% pour le riz, 55% pour le niébé, 82% pour le sorgho).

Le présent travail se propose d'évaluer l'efficacité des mesures de politiques adoptées par le gouvernement en vue d'atténuer les effets de la hausse des prix des produits agricoles de base sus-cités.

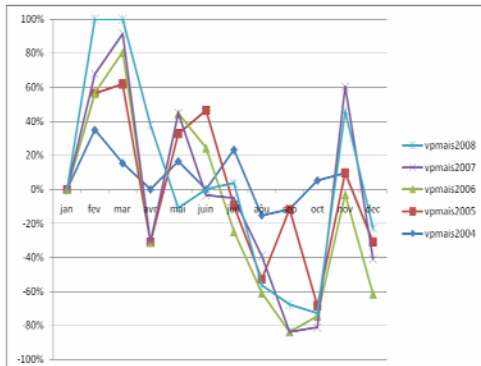
Le document est subdivisé en quatre (04) sections outre l'introduction et la conclusion. La première section présente la

variation saisonnière du prix de deux produits agricoles (maïs et riz importé) sur le plus grand marché du Bénin (Dantokpa) ; la deuxième section analyse l'impact de la crise alimentaire (hausse des prix) sur trois types d'acteurs : le producteur, le consommateur et l'Etat. La troisième section analyse les différentes mesures de politiques adoptées par l'Etat comme réponse à la crise. Enfin, la quatrième et dernière section évalue l'efficacité des mesures de politique.

1. Variation des prix du maïs et du riz importé

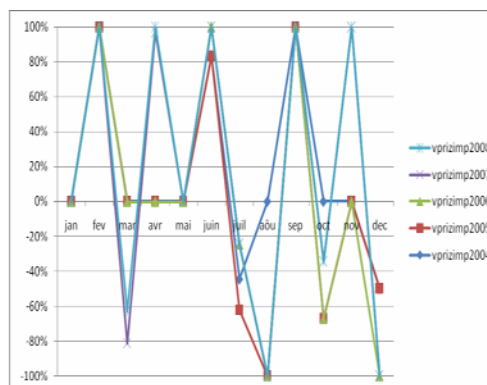
Les figures 1 et 2 ci-dessous présentent respectivement les variations saisonnières des prix du maïs et du riz importé sur un marché de grande consommation à savoir Dantokpa à Cotonou.

Figure 1: Variation saisonnière sur cinq ans pour le maïs



Source : ONASA, PAPA (2009)

Figure 2: Variation saisonnière sur cinq ans pour le riz importé



Source : ONASA, PAPA (2009)

En ce qui concerne la variation du prix du maïs (figure 1), l'on note la présence de trois pics: un pic autour de Février-Mars qui est d'ailleurs le plus grand, un pic autour de Mai-Juin-Juillet et un troisième autour de Novembre-Décembre. Ceci est valable pour presque toutes les années. Ces mois correspondent en général aux périodes de soudure où les produits notamment le maïs se font de plus en plus rares sur le marché. Particulièrement, déjà au mois de Novembre, les offreurs de produits agricoles, en prévision de la période de soudure qui s'annonce (Janvier à Juin), commencent par procéder à un rationnement de produits à mettre sur le marché. Tout ceci a comme conséquence la variation à la hausse du prix du maïs comme l'on peut le constater sur la figure 1. Aussi, il convient de remarquer que les pics les plus élevés sont observés pour les années 2007 et 2008. En effet, la récente crise alimentaire, ajoutée à la faiblesse de l'offre et aux phénomènes de spéculation de certains acteurs notamment les commerçants au détriment des producteurs en sont les principales causes. Il faut noter aussi que la politique des prix agricoles de l'Etat ne serait pas neutre. L'Etat, en effet a mis en place certaines mesures de

politiques pour juguler la crise. Au nombre de ces mesures, l'on peut citer la constitution du stock tampon et la mise en place de boutiques témoins par l'ONASA². Le constat est qu'au moment des récoltes, l'ONASA continue de vendre ses produits et tout ceci constitue des distorsions maintenant à la hausse les prix des produits. Aussi, tout se passe comme si l'ONASA cherche à rentabiliser ses investissements.

Pour ce qui est du riz importé (figure 2), les variations à la hausse les plus importantes s'observent aux mois de Février, d'Avril, de Juin, de Septembre et de Novembre avec une accentuation pour les années 2007 et 2008. En effet, la flambée et la volatilité des prix alimentaires à l'échelle planétaire, associées à une hausse des prix de l'énergie, a contribué à entretenir cette variation à la hausse du prix du riz importé au Bénin. La tendance à la baisse amorcée depuis novembre serait due aux différentes mesures de politiques prises par l'Etat à savoir entre autres la subvention du prix du riz, la diminution des taxes à l'importation. Aussi, il faut ajouter le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA) qui a permis d'augmenter l'offre de produits agricoles locaux.

2. Analyse de l'impact de la crise au Bénin

² Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire

Le tableau 1 présente l'impact de la hausse du prix du riz due à la récente crise alimentaire de 2007-2008 sur quelques agrégats économiques.

Tableau 1: Effets (en %) de la crise alimentaire

Indicateurs	Impact (en %)
Offre du bien composite	1,0016
Revenu Total	-0,0450
Epargne Agrégée	-0,6770
Consommation	-0,1000
Epargne Publique	-0,8114
Taux d'épargne	-0,0390

Source: Résultats des analyses (2009)

L'accroissement de 20% du prix du riz entraîne une hausse du prix au consommateur de seulement 0,1%. En effet, la hausse du prix des produits alimentaires importés notamment le riz a amené les consommateurs locaux à délaisser ces produits au profit des céréales produites localement. Cette hausse brutale de la demande des céréales a poussé à la hausse leurs prix. C'est ainsi que le prix du maïs est passé de 125 FCFA à 400 FCFA pour la seule période d'Octobre 2007 à juillet 2008 sur le marché de Dantokpa, soit une augmentation de plus de 200%. Le prix du kg de riz est passé de 345 FCFA en juillet 2007 à 445 FCFA en juillet 2008 soit une augmentation en termes réels de 20%. Celui du niébé est passé de 300 FCFA en juillet 2007 à 500 FCFA en juillet 2008 soit une augmentation en termes réels de 55% en un an. Cette inflation alimentaire a pour conséquence, comme le montre le tableau 1 une baisse de 0,1% de la consommation privée des biens domestiques et importés, composés essentiellement de céréales. Cette baisse du niveau de la consommation se trouve être aussi renforcée par la perte du revenu réel

des ménages de 0,045% comme le stipule le tableau 1. Cette situation a comme corollaires la baisse des épargnes publique et agrégée respectivement de 0,81 et 0,67% entraînant du coup la chute du taux d'épargne de près de 0,04%.

Cependant, l'on note un accroissement de l'offre de bien composite (bien composé des produits locaux et des produits importés) d'environ 1%. Ceci pourrait s'expliquer par la prise de conscience, tant de l'Etat que des autres acteurs (producteurs, ONGs, etc.) de dynamiser les productions agricoles locales pour ne pas dépendre des importations. Cette volonté des acteurs s'observent par la mise en place de deux programmes: le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA) et le Programme de Diversification Agricole par la Valorisation des Vallées (PDAVV). En effet, l'un des principaux objectifs du PUASA (Programme déjà mis en œuvre) est d'assurer la croissance des volumes de production vivrière, surtout le riz, le maïs et les principales racines et tubercules. Cet objectif sera atteint par la distribution de semences améliorées et des engrais spécifiques aux producteurs agricoles déjà actifs sur des superficies de plus de 5 ha pour les champs individuels et plus de 10 ha pour les groupements.

3. Analyse de l'impact des mesures de politiques

3.1. Baisse des taxes sur les importations

Les résultats des effets de la baisse de 10% des taxes sur les importations sont consignés dans le tableau 2 ci-dessous. Il s'agit des produits comme le riz blanchi ordinaire, le lait en poudre, la farine de blé, les pâtes alimentaires, et les produits pétroliers.

Tableau 2: Impact (%) de la politique de baisse des taxes sur les importations

Nom des variables	Baisse de 10% des taxes à l'importation
Bien d'importation	0,3949
Offre du bien composite	-0,0455
Recettes fiscales	-0,2749
Epargne Agrégée	-0,0034
Investissement	-0,0014
Epargne Publique	-0,0020

Source: Résultats des analyses (2009)

L'examen du tableau 2 suggère qu'une telle mesure entraînerait une hausse des importations de près de 0,39%, une baisse de l'offre du bien composite consécutive à une tendance à la chute des investissements agricoles. Par ailleurs les recettes fiscales baissent de 0,27%. Seul le consommateur local y trouve son compte parce que ayant en face un grand nombre de produits variés et moins chers.

Même si cette baisse de la taxation profite aux consommateurs, il se pose un certain nombre de questions fondamentales: la politique de libéralisation est-elle avantageuse pour les pays en voie de développement comme le Bénin? Quel est l'effet net d'une telle mesure sur le bien être de la communauté? La théorie en effet, énonce qu'en termes d'économie du bien être, le gain que tirent les consommateurs est supérieur à la somme des pertes que subissent les producteurs et l'Etat.

3.2. Subvention du riz

Depuis Mai 2008, le riz brisure est subventionné à hauteur de 25%. C'est une

décision qui s'applique sur toute l'étendue du territoire national et dont les effets sont présentés dans le tableau 3 ci-après.

Tableau 3 : Impact (%) de la politique de subvention du riz

Nom des variables	Subvention du riz 25% brisure
Importations Riz	-2,2727
Offre du bien composite	0,1138
Recettes fiscales	-0,6916
Epargne Agrégée	0,0087
Consommation	0,0035
Prix de ventes	-0,0035
Investissement	0,0035
Impôts indirects	-0,1136

Source: Résultats des analyses (2009)

A l'analyse de ce tableau 3, l'on remarque qu'à la suite de cette politique, les importations ont amorcé une tendance à la baisse (2%) au moment où l'offre de bien composite augmente (+0,11%). Tout ceci va à l'avantage des consommateurs qui peuvent augmenter leur demande de riz du fait de l'accroissement de l'offre et de la baisse des prix de vente. Toutefois, la hausse de l'offre du composite reste faible et l'amélioration du bien être du consommateur n'est pas encore celle souhaitée. Cette situation pourrait s'expliquer par la mauvaise application de certaines mesures de politiques. Dans le domaine de la politique de production, le PUASA a présenté des retards dans la mise en place des engrais spécifiques pour les cultures de contre saison et des motopompes. En outre, le système de crédit pour les intrants n'étant pas encore établi et n'a pas permis à certains petits producteurs d'avancer dans la campagne actuelle. Dans le domaine de la politique de prix, la constitution du stock tampon par

le gouvernement a présenté aussi des difficultés sur la demande, l'ONASA a en effet constitué le stock à travers l'achat local de maïs après le déclenchement de la flambée des prix. Ceci a provoqué une diminution des marges de manœuvre dans la politique de prix favorables de l'ONASA et a augmenté les risques de spéculations. En outre, le stock constitué a été reversé sur les marchés dans les villes où difficilement les personnes les plus vulnérables ont facilement accès et où le risque de dysfonctionnements liés à l'intervention d'intermédiaires est plus élevé. La nouvelle stratégie des boutiques témoins risque d'enregistrer les mêmes difficultés dans le contrôle des ventes: plusieurs personnes peuvent acheter les petites quantités préfixées pour le bénéfice d'un seul commerçant qui se cache derrière eux. Cependant, les revenus de l'Etat baissent.

4. Efficacité de la subvention du riz

L'efficacité de la politique de subvention du riz est présentée dans la dernière colonne du tableau 4 par la mesure de l'effet net de cette politique. Ceci consiste à faire la différence entre les effets du choc (choc hausse des prix du riz) et ceux de la mesure de politiques (subvention du riz).

Tableau 4 : Efficacité de la politique de subvention du riz

Nom des variables	Hausse de 20% du prix du riz (en %)	Subventi lu riz 25% ire	Effet (colonne 2)	net 3-
Offre du bien composite	1,0015	0,1138	-0,8877	
Epargne Agrégée	-0,6770	0,0087	0,6857	
Consom	-0,1000	0,0035	0,1036	

mation			
Prix de vente	0,1002	-0,0035	-0,1037

Source: Résultats des analyses (2009)

Les résultats montrent que le seul acteur qui bénéficierait réellement de cette mesure est le consommateur. En effet, sa consommation aurait augmenté de 0,10% et les prix de vente diminueraient de 0,10%. Cependant, les producteurs ont vu l'offre de leur produit baissé de 0,89%.

L'on conclut donc pour dire que cette mesure est efficace si les objectifs de départ étaient d'améliorer les conditions de vie des consommateurs. Mais si la mesure visait les producteurs, l'objectif n'est pas atteint, au contraire. Donc, l'on pourra dire, du point de vue du consommateur, que la politique de subvention du riz a atténué l'effet du choc sur le consommateur. Puisque cette mesure est juste prise pour six (6) mois, l'on se demande ce que deviendraient les consommateurs si la crise (le choc) perdurait.

Conclusion

la crise alimentaire ayant entraîné la hausse du prix du riz de 20% a, entre autres effets, la hausse des prix aux consommateurs, la baisse de la consommation privée des biens domestiques et importés, composés essentiellement de céréales, la perte du revenu réel des ménages, la baisse des épargnes publique et agrégée et l'accroissement de l'offre de bien composite à moyen terme. Les taxes sur les importations contribuent à la hausse des importations, à la baisse de l'offre du bien composite, à la chute des investissements agricoles et à l'amenuisement des recettes fiscales. La subvention du riz fait baisser les importations, augmente l'offre de bien

composite et faire chuter les revenus de l'Etat.

L'analyse de l'efficacité des différentes politiques doit tenir compte des objectifs de départ visés par l'Etat. Si par exemple, lors de la mise en œuvre de la subvention du riz, l'objectif visé était d'améliorer le bien être des consommateurs, l'on retiendra que cette politique est efficace, du moins à court terme. Cependant, si cette politique visait à encourager les producteurs à continuer l'activité de production du riz, la politique devient alors inefficace. En effet, la subvention, en augmentant l'offre nationale en riz, entraîne la baisse des prix de vente et par conséquent poussent les producteurs locaux à délaisser la production rizicole locale.